Processo nº 0071928-12.2018.4.02.5101 (2018.51.01.071928-5)
Autor: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Réu: UNIAO FEDERAL

SENTENÇA
Tipo C

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face da **UNIÃO FEDERAL,** com pedido de tutela de urgência, com o objetivo de que a União implemente alterações necessárias no SIOPS para que sejam excluídas as despesas inscritas ao final do exercício em restos a pagar, processados ou não, quando ultrapassarem as disponibilidades de caixa depositadas nas contas bancárias exclusivas dos Fundos de Saúde, a fim de dar cumprimento ao art. 5º e 6º da LC 141/12; atualize os dados e corrija os cálculos e visualizações constantes no portal do SIOPS, referentes aos últimos cinco exercícios financeiros, aplicando as medidas previstas no art. 25 da LC 141/12; e adote as medidas previstas no art. 26, *caput* e parágrafo 1º, da LC 141/12.

Alega que desde 2016 investiga o descumprimento das regras relacionadas ao financiamento da saúde no ERJ, verificando que o SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – um dos principais mecanismos de controle do cumprimento da regra de aplicação mínima das receitas em saúde, passou a retratar situação que distorce a verificação do cumprimento do art. 6º da Lei Complementar 141, de 13/01/2012.

Aduz que o SIOPS foi um dos principais fatores que permitiram o crescimento exponencial do endividamento da saúde no Estado do Rio de Janeiro e que, a despeito da aparência diversa construída com o auxílio do SIOPS, o Estado do Rio de Janeiro vem aplicando em saúde menos do que o mínimo legal.

Assevera que esta é a décima ação judicial tendo por causa de pedir a conduta do Estado do Rio de Janeiro em violar o art. 6º da LC 141/12.

Sustenta a sua legitimidade, tendo como base o RE 609.818, ante a imprescindibilidade do bem protegido e da inércia do Ministério Público Federal.

Afirma que há três dimensões operacionais do SIOPS (comunicação e coleta de dados; cálculo e comunicação estruturada em tabelas; cálculo da aplicação mínima e

comunicação periódica do resultado), sendo ferramenta fundamental para a informação e integração dos mecanismos e instituições de controle, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, mas que está estruturado e opera de forma ilegal.

Observa que em todas as tabelas do SIOPS a informação referente ao cálculo da receita aplicada está em desconformidade com o art. 24 da LC 141/12.

O autor esclarece, também, que notificou o Ministério da Saúde, com cópia do relatório técnico produzido em inquérito civil, tendo o referido órgão respondido que o SIOPS tem natureza meramente declaratória, que não incentivava a alimentação de dados inverídicos, que inconsistências nos dados formadas pelo Estado do Rio de Janeiro deveriam ser apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado, afirmando, ainda, que o SIOPS teria apenas suas regras internas orientadas por disposições legais e “normativos” editados pelos órgãos com competência para tratar de orçamento e contabilidade.

Por fim, alega o MPE que a “pedalada” fiscal na saúde, incentivada e motivada pelo SIOPS, tenso sido desastrosa para a rede pública de saúde e para o cidadão fluminense.

Inicial às fls. 01/13, acompanhada de documentos de fls. 14/107.

Notificada a ré (fls. 129), manifestou-se às fls. 131/301.

Petição do MPF às fls. 302, requerendo vista dos autos.

Petição da União às fls. 304/310.

Petição do MPF, requerendo prorrogação do prazo para se manifestar (fls. 312).

Intimada, a União (fls. 316) esclarece que as peças de fls. 313/288 foram apresentadas de forma equivocada, no lugar do que seria a petição de fls. 304/310, rquerendo que sejam mantidos os documentos de fls. 289/301.

Petição do MPEJ às fls. 317/319, reiterando o pedido de tramitação prioritária do feito e o deferimento da tutela de urgência.

Manifestação do MPF às fls. 320/352, acompanhada dos documentos de fls. 353/615.

É o breve relatório. Decido.

Analisando os autos, verifica-se que se trata de ação proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face da União, sob a alegação de que o SIOPS – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde estaria, em síntese, permitindo o descumprimento na aplicação dos valores mínimos destinados ao sistema de saúde do Estado do Rio de Janeiro.

A presente ação tem por finalidade compelir a União a promover alterações no SIOPS, atualização de dados e fiscalização quanto ao cumprimento de normas contidas na LC 141/12.

Torna-se forçoso concluir que não tem o autor legitimidade para propor a presente ação em face da União.

Conforme se extrai do art. 5º, V, "a", da LC 75/93:

> *"Art. 5º São funções institucionais do Ministério Público da União:*
> ....
> *V - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto:*
> *a) aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação;"*

Tanto é assim que, por simetria, a LC 106/2003, decretada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, instituindo a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, estabelece em seu art. 34, "c" e "f":

> ***"Art. 34 -*** *Além das funções previstas nas Constituições da Federal e Estadual e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:*
> ***I -*** *adotar todas as medidas necessárias à defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes bens, fundamentos e princípios:*
> ....
> ***c)*** *os objetivos fundamentais do Estado e dos Municípios;*
> ....
> ***f)*** *as vedações impostas ao Estado e aos Municípios;"*

Como se vê pelos dispositivos acima, o Ministério Público Federal é o único legitimado a fiscalizar os Poderes Públicos da União, assim como o Ministério Público Estadual é o único legitimado a zelar pelo cumprimento do Estado e Municípios dos seus objetivos.

Logo, assiste razão ao Ministério Público Federal em sua manifestação, não tendo o Ministério Público Estadual legitimidade para ajuizar ação civil pública em face da União na Justiça Federal com a finalidade de fazer com que cumpra as suas funções institucionais.

No caso dos autos, a intervenção do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na esfera federal é ainda mais evidente, pois, na verdade, ele pretende compelir a União a praticar certos atos, a fim de que o Estado do Rio de Janeiro cumpra com as suas obrigações em relação à aplicação de recursos para a saúde.

Logo, ele invade seara de competência do Ministério Público Federal para compelir o Estado do Rio de Janeiro a aplicar os valores destinados à saúde corretamente, não sendo o meio adequado para tal finalidade.

O SIOPS é um sistema operado pelo Ministério da Saúde e, portanto, tem abrangência nacional, cujos dados possuem natureza declaratória, sendo de responsabilidade dos estados a inserção dos dados a eles correspondentes.

Não há que se confundir a instrumentalidade do sistema para os estados com a responsabilidade pela operação do sistema, que, por ser da União, não está sujeito a controle por parte do Ministério Público do Estado, sendo-lhe vedado mover ação perante a Justiça Federal para compeli-la a praticar tal ou qual ato, o que esbarra na esfera de competência de cada um dos membros do Ministério Público.

Quanto à alegada inércia do Ministério Público Federal e a decisão proferida no RE 609.818/RJ, as mesmas não hão de prosperar.

A decisão proferida no referido recurso extraordinário em nada modifica a regra de competência já esclarecida e nem a jurisprudência do próprio STF, tendo sido uma decisão excepcional e específica para aquele caso em questão.

Tal se deve ao fato de que o bem tutelado naqueles autos era o meio ambiente, cuja competência é concorrente à União, Estados e Municípios.

Portanto, a situação daquela demanda em nada se assemelha com a presente, cuja decisão não pode servir de base para conferir ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a competência para ajuizar, indistintamente, ação em face da União, principalmente quando o intuito é, de fato, fazer com que o Estado do Rio de Janeiro aplique o montante devido ao seu sistema de saúde.

Da mesma forma, a alegada inércia não pode servir de fundamento para que um órgão estadual usurpe competência de um órgão federal e, muito menos, de forma a afastar as prerrogativas legais estabelecidas para cada um.

Como bem esclarecido pelo Ministério Público Federal, acompanhado da devida documentação (fls. 569/578, 580/582, 595/597, entre outras), o referido órgão não se manteve inerte, tendo atuado em conjunto com o MPRJ (fls. 35), e, portanto, não se pode querer responsabilizar um sistema nacional, que tem como finalidade servir de ferramenta de controle dos gastos com a saúde, pelo descumprimento perpetrado por um estado-membro.

Logo, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro tem meios para compelir o Estado do Rio de Janeiro a cumprir a lei, não podendo transferir tal ônus para a

União e, muito menos, ingressar em Juízo para fazer com que a União pratique algum ato, tendo em vista a sua ilegitimidade.

Assim sendo, resta configurada a ilegitimidade ativa do autor, impondo-se a extinção do feito.

Nesse sentido:

> ***"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO DE TELECOMUNICAÇÕES. LITISCONSÓRCIO ATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA.*** *1.* ***O Ministério Público Estadual não possui legitimidade para a propositura de ação civil pública objetivando a tutela de bem da União, porquanto é atribuição inserida no âmbito de competência do Ministério Público Federal, submetida ao crivo da Justiça Federal, coadjuvada pela impossibilidade de atuação do Parquet Estadual quer como parte, litisconsorciando-se com o Parquet Federal, quer como custos legis.*** *Precedentes desta Corte: REsp 876.936/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 13/11/2008; REsp 440.002/SE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 6/12/2004. 2. É que "Na ação civil pública, a legitimação ativa é em regime de substituição processual. Versando sobre direitos transindividuais, com titulares indeterminados, não é possível, em regra, verificar a identidade dos substituídos. Há casos, todavia, em que a tutela de direitos difusos não pode ser promovida sem que, ao mesmo tempo, se promova a tutela de direitos subjetivos de pessoas determinadas e perfeitamente identificáveis. É o que ocorre nas ações civis públicas em defesa do patrimônio público ou da probidade administrativa, cuja sentença condenatória reverte em favor das pessoas titulares do patrimônio lesado. Tais pessoas certamente compõem o rol dos substituídos processuais. Havendo, entre elas, ente federal, fica definida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Mas outras hipóteses de atribuição do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ações civis públicas são configuradas quando, por força do princípio federativo, ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em razão dos bens e valores a que se visa tutelar [...]" REsp 440.002/SE, DJ de 6/12/2004 . 3. In casu, a ação civil pública objetiva a tutela da prestação de serviço público de telecomunicações, que está inserido na esfera federal, segundo a dicção do inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, evidenciado-se, dessa forma, o envolvimento de interesses nitidamente federais e, consequentemente, legitimando a atuação do Ministério Público Federal na causa. 4. Agravo regimental não provido."* **(AGRESP 976896, STJ, 1ª Turma, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, data da decisão: 06/10/2009) (grifo meu)**

Isso posto, JULGO EXTINTO O PROCESSO, sem resolução do mérito, por ilegitimidade ativa, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil de 2015.

Sem custas. Sem honorários advocatícios.

P.R.I., certificando-se o trânsito em julgado, arquivem-se os autos com baixa na distribuição.

Rio de Janeiro, 22 de outubro de 2018.

ADRIANO DE OLIVEIRA FRANÇA
JUIZ(A) FEDERAL SUBSTITUTO(A)